

Raadsvoorstel

Voorstel aan de raad van de gemeente Dantumadiel



Jaartal + zaaknummer : 2025 / 2025-012571
Raadsvergadering d.d. : 25 februari 2025
Portefeuillehouder : dhr. G. Wiersma
Programma : (5) Omgeving en Economie
Programmaonderdeel : Omgevingswet
Naam opsteller : M. Stellingwerf (E-mail: m.stellingwerf@dantumadiel.frl)
Onderwerp : Principiële uitgangspunten transitie definitieve Omgevingsplan gem. Dantumadiel
Begrotingswijziging : Nee

Voorgesteld raadsbesluit

De raad wordt voorgesteld het volgende besluit te nemen:

1. De principiële uitgangspunten voor de transitie naar het definitieve Omgevingsplan van de gemeente Dantumadiel, zoals in dit voorstel is verwoord, vast te stellen.

Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet (hierna: de wet) in werking getreden. Vanaf dat moment heeft de wet de regels en de instrumenten over de fysieke leefomgeving overgenomen van o.a. de Wet ruimtelijke ordening en de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo). Met de wet zijn alle vastgestelde en onherroepelijke bestemmingsplannen van rechtswege overgenomen in het 'Omgevingsplan van rechtswege' (ook wel het 'tijdelijke deel' genoemd). De gemeente is verplicht om dit over te zetten naar het definitieve Omgevingsplan. Uw raad is bevoegd tot het vaststellen van omgevingsplanwijzigingen.

Timing

De wet is meerdere keren uitgesteld vanwege ontbrekende of nog niet goed werkende onderdelen in het landelijke Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Dit heeft invloed gehad op de wijze waarop de leverancier van het omgevingsplansoftware. De meeste knelpunten hierin lijken te zijn opgelost. Daarnaast hebben (de reeds bekende) organisatorische ontwikkelingen, zoals de ontvlechting, personele tekorten en de piekbelasting eind 2023, hierin ook vertragend gewerkt. Het wordt nu wel tijd om de transitie voor te bereiden en in gang te zetten. Dit is voor ons het moment om aan u voor te stellen een transitiestrategie vast te stellen. Deze heeft tot doel om de uitrol van het omgevingsplan snel, overzichtelijk en op eenduidige wijze te kunnen organiseren. In die uitrol kunnen verschillende keuzes worden gemaakt.

Het omgevingsplan vervangt alle bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, ca. 300 Rijksregels (de bruidsschat genaamd), grote delen van de APV en andere verordeningen en beleidsregels voor zover het regels over de fysieke leefomgeving betreffen. Met uitzondering van de lokale verordeningen staan deze instrumenten per inwerkingtreding in het 'omgevingsplan van rechtswege'. Dit bouwen we daarna om tot het nieuwe omgevingsplan. De zaken met betrekking tot openbare orde (bevoegdheid burgemeester) blijven in de APV staan. Gelijktijdig is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in werking getreden waarmee de wetgever de kwaliteit van gebouwen beoogt te verbeteren.

Rol trajectgroep raad

De trajectgroep Omgevingswet, waarin leden van uw raad zitting hebben, is in 2024 intensief betrokken bij de voorbereiding van dit voorstel: de voorgenomen principiële uitgangspunten zijn toegelicht en besproken.

Beoogd effect

De uitgangspunten voor (de transitie van) het Omgevingsplan vaststellen.

Argumenten

Gemeenten krijgen tot en met 31 december 2031 de tijd om één gebiedsdekkend definitief omgevingsplan op te stellen dat voldoet aan de eisen van de wet. Om de transitie naar één omgevingsplan snel, eenduidig en overzichtelijk te laten plaatsvinden, stellen wij uw raad voor een transitiestrategie vast te stellen die bestaat uit de volgende onderdelen:

1. vijf leidende principes voor omgevingsplan(wijzigingen);

2. het benutten van de volledige reikwijdte van de Omgevingswet, tenzij dit niet leidt tot verbeterde dienstverlening;
3. een strategie voor de gebiedsgerichte opbouw van het omgevingsplan;
4. een opbouw op grond van bestaand beleid.
5. flexibiliteit indien gewenst of benodigd.

Onderstaand lichten wij deze onderdelen toe.

I. Vijf leidende principes voor omgevingsplan(wijzigingen)

Het omgevingsplan bevat regels ter uitvoering van door de raad gestelde doelen. Daarnaast biedt het rechtszekerheid aan de bewoners, ondernemers, etc., als het gaat om activiteiten in de fysieke leefomgeving en mogen zij erop vertrouwen dat wij informatie hierover op eenduidige en transparante wijze presenteren. Om zowel uitvoering te geven aan wensen van de raad en het borgen van rechtszekerheid vragen we leidende principes vast te stellen aan de hand waarvan we omgevingsplanwijzigingen doorvoeren. Bij elke wijziging van het omgevingsplan, dus zowel voor de opbouw als voor overige wijzigingen (bv projecten), gelden deze principes.

Wij stellen voor de volgende 5 leidende principes vast te stellen:

1. *Omgevingsplanregels vinden hun motivering in geldend beleid*
We nemen geen regels op die geen beleidsmatige onderbouwing hebben. Andersom moet bij het ontwikkelen van beleid de juridische doorwerking onderzocht worden, zodat waar nodig omgevingsplanregels vastgesteld kunnen worden ter uitvoering van het beleid. Hieronder valt ook het vaststellen van bijvoorbeeld omgevingswaarden. Met beleid wordt in eerste instantie de omgevingsvisie van de gemeente Dantumadiel in samenhang met aanvullende beleidsstukken bedoeld. Ook instructieregels en andere door andere overheden vastgestelde beleidsstukken kunnen de motivering bevatten voor omgevingsplanregels.
2. *Over omgevingsplanregels heeft altijd participatie plaatsgevonden*
Niet alleen omdat de wet participatie verplicht, maar omdat we als gemeente graag in contact staan met de inwoners van de gemeente. Dat betekent dat we zo vroeg mogelijk participatie willen voeren over het beleid en eventuele omgevingsplanwijzigingen. Momenteel wordt gewerkt aan de voorbereiding van een gemeentebreed participatiebeleid. Dit beleid gaat ook gelden voor de wijzigingen van het omgevingsplan (naast de wettelijke verplichte ter inzage legging).
3. *We schrijven duidelijke regels en besluiten*
De regels en bijbehorende toelichtingen en besluiten schrijven we zoveel mogelijk in begrijpelijke taal. Met zoveel mogelijk wordt bedoeld dat we er, binnen de context van juridische begrippen, gangbare omschrijvingen en door andere overheden geformuleerde bepalingen, naar streven om alle regels duidelijk en voor één interpretatie vatbaar op te schrijven. Via het DSO stellen we deze beschikbaar en zijn ze raadpleegbaar.
4. *De regels zijn uitvoerbaar en handhaafbaar*
Een omgevingsplanregel moet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Dat geldt ook voor de aan de regels gekoppelde vergunningplichten. Dat betekent dat vergunningverlening en handhaving zowel technisch als financieel (capaciteit) mogelijk moeten zijn.
5. *De regels zijn verdedigbaar en uitlegbaar bij de rechter*
Het omgevingsplan bevat regels ter bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Een regel moet bijdragen aan het realiseren van gestelde doelen. Hiermee is een regel verdedigbaar. Hij moet tevens een rechterlijke toets kunnen doorstaan. Binnen de randen van de wet zoeken we maximaal naar de mogelijkheden.

II. Benutten volledige reikwijdte Omgevingswet, tenzij dit niet leidt tot verbeterde dienstverlening

In het omgevingsplan worden regels gesteld over de fysieke leefomgeving. Er is geen limitatieve opsomming gegeven van onderwerpen die hier wel en niet onder vallen. Er zijn onderwerpen die in het omgevingsplan geregeld moeten worden. Daarnaast zijn er onderwerpen waar de gemeente kan kiezen waar het geregeld wordt (omgevingsplan of verordening). Dit betreffen bijvoorbeeld bepalingen over geur en geluid en andere aspecten waarbij de fysieke omgeving niet permanent wordt gewijzigd. Er zijn onderwerpen (zoals burgemeestersbevoegdheden op grond van openbare orde en veiligheid en financiële bepalingen) die niet in het omgevingsplan geregeld mogen worden.

Wij stellen voor om de volledige reikwijdte van het omgevingsplan te benutten. Dus waar we keuze hebben op grond van de wet, stellen wij voor om in beginsel de regels op te nemen in het omgevingsplan. Dit met als doel:

- het mogelijk maken van een betere integrale afstemming tussen verschillende thema's in de fysieke leefomgeving via één instrument (omgevingsplan);

- een betere ontsluiting van regels op één centrale plek (DSO: 'Regels op de kaart');
- verbetering van de dienstverlening door de mogelijkheid te creëren om regels die gaan over hetzelfde thema samen te brengen en te bundelen waardoor deregulering kan plaatsvinden.

Als alternatief kunnen ook alle bepalingen waar de gemeente een keuze heeft, blijven staan in verordeningen. In onze mening worden dan bovenstaande doelstellingen, tevens doelstellingen van de Omgevingswet zelf, niet optimaal bereikt.

Tenzij dit niet leidt tot verbetering van dienstverlening...

De verordeningen zijn nog niet (inhoudelijk) geïnventariseerd, maar het is redelijk aannemelijk dat een aantal regels die naar het omgevingsplan 'mag' verweven is met regels die niet over mogen. Dit kan leiden tot uitbreiding van regels en een dubbele vergunningplicht (omgevingsvergunning op grond van het omgevingsplan naast een vergunning op grond van de APV). Ook kan het zijn dat het overhevelen van bepalingen geen of slechts een beperkte meerwaarde heeft, omdat dit niet of nauwelijks bijdraagt aan de doelstellingen en uitgangspunten van de Omgevingswet, terwijl het wel nadelige effecten heeft op de betreffende verordening/bedrijfsvoering. In deze gevallen is de dienstverlening of de organisatie niet gebaat bij het opnemen van deze 'mag-bepalingen' in het omgevingsplan. We zullen de komende tijd per thema bekijken welke regels uitgezonderd moeten worden van het principe 'benutten volledig reikwijdte'. Bij de eerste procedure op grond van de gebiedsgerichte opbouw besluit uw raad hierover (zie III).

III. Gebiedsgerichte en gefaseerde opbouw van het omgevingsplan

We kunnen niet in één keer een nieuw omgevingsplan vaststellen. We stellen uw raad voor het omgevingsplan gebiedsgericht op te bouwen, waarbij we met de vaststelling van een wijzigingsbesluit per gebied het onderliggende 'omgevingsplan van rechtswege' incl. bruidsschatregels en de regels die staan in lokale verordeningen bij elkaar brengen.

Gebiedsgerichte en gefaseerde opbouw

In de opbouw kiezen we er voor om de volgende gebieden van min of meer gelijke typologie in één wijzigingsprocedure op te nemen. Hiermee geven we tevens de prioritering aan in welke volgorde we de gebieden oppakken. Met deze prioritering bepalen we de financiële consequenties voor de jaarlijkse vraag naar capaciteit (zowel eigen medewerkers als begeleidend bureau). De volgorde is gekozen op basis van:

- *beschikbare capaciteit binnen de organisatie*: binnen het team is niet voldoende capaciteit aanwezig om al het inhoudelijke werk te verrichten. Hiervoor wordt een deskundig bureau ingehuurd die een adviseurs- en een uitvoeringsrol heeft. Vanuit de gemeente wordt dit begeleid en gecontroleerd door een projectteam. De exacte aanpak en inzet wordt uitgewerkt in de komende maanden.
- *actualiteit van bestemmingsplannen*: onze bestemmingsplannen zijn in de afgelopen 10 jaar niet meer actief en consequent geactualiseerd. Vanaf 2016 was namelijk de verplichting tot het actualiseren van bestemmingsplannen komen te vervallen. Daarom willen we deze verouderde gebieden bij voorkeur als eerste op te pakken en vervolgens de meer recent geactualiseerde plannen.
- *complexiteit*: we zien het buitengebied als het meest complexe gebied, niet alleen gezien de oppervlakte maar ook wegens de ingewikkeldheid van de vele milieuaspecten. Dan zijn er de grote dorpskernen (Damwald, De Westereen en Feanwalden). Het is niet wenselijk om meer dan 1 grote kern tegelijkertijd op te pakken. De kleine kernen kunnen per 2 à 3-tal worden opgepakt. De voorbereiding voor het in procedure brengen van een deelgebied van het omgevingsplan wordt geschat op minimaal 1 – 1,5 jaar.

We starten de transitie in 2 of 3 kleinere overzichtelijke dorpen. Na deze start willen we doorstomen op grotere schaal.

Alternatieven

Een alternatieve route is een thematische opbouw. Dat houdt in dat we per thema omgevingsplanregels vaststellen (bijv. afzonderlijke wijzigingsbesluiten met regelsets voor erfgoed, water, bomen, evenementen, etc.). Een nadeel van deze werkwijze is dat we verschillende belangen en regels binnen de verschillende thema's niet in samenhang kunnen beschouwen. Daarnaast blijft bij deze route het onderliggende systeem (omgevingsplan van rechtswege en lokale verordeningen) daardoor langer in stand.

Een andere alternatieve route is om wel in één keer het hele grondgebied in procedure te brengen. Dat vraagt een lange voorbereidingstijd omdat dan alle gebieden opgespaard. voor één procedure. De voorbereiding zit vooral in het tekenwerk (werkingsgebieden digitaal tekenen op de kaart) en het actualiseren van verouderde bestemmingsplannen. Dit kost tijd. Ook in dat geval blijft het onderliggende systeem (omgevingsplan van rechtswege en lokale verordeningen) langer in stand.

IV. Opbouw omgevingsplan: op grond van bestaand beleid; nieuwe ontwikkelingen via eigen procedures

Wij stellen voor om de ontwikkeling van nieuw beleid en projecten 'los te koppelen' van de gebiedsuitrol van het Omgevingsplan. Voor nieuw beleid en projecten moet een eigen aanpak en procedure voor gevoerd worden.

Beleid

Het ontwikkelen van nieuw beleid waarover mogelijk discussie zal ontstaan en die zijn eigen participatietraject en procedure door gaat lopen, zal naar verwachting leiden tot vertragingen in de opbouw van ons omgevingsplan. Dit gaat ten koste van de wens om de transitie zo snel en soepel mogelijk uit te voeren. We willen de opbouwvoorbereiding en -procedures van de gebiedsuitrol niet belasten met beleid dat nog 'in ontwikkeling' is. Deze beleidsopgaven willen we los van de opbouwprocedure in een nieuwe omgevingsplanprocedure effectueren.

Voor het 'bestaand beleid' zijn alleen die onderdelen die gevat zijn of kunnen worden in regels direct relevant voor het definitieve omgevingsplan (waaronder de huidige bestemmingsplannen). Daarnaast dient het 'bestaand beleid' te voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. Het voldoet aan de leidende principes zoals benoemd onder I;
2. Het te wijzigen beleid heeft politieke besluitvorming doorlopen en afgerond;
3. Het beleid is voldoende concreet en gebiedsgericht afgestemd om in planregels te verwerken gekoppeld aan geografische plaatsbepaling (werkingsgebied).

De derde voorwaarde leidt er wel toe dat het beleid, wat tijdens de gebiedsuitrol wordt voorbereid, natuurlijk wel met het (in ontwikkeling zijnde) omgevingsplan moet worden afgestemd. Dit om te voorkomen dat er conflicten ontstaan tussen beide en dat regels vanuit het beleid in goede orde verwerkt kunnen worden in het omgevingsplan.

Projecten

In de gemeente zijn volop ruimtelijke ontwikkelingen (hierna: projecten) in voorbereiding. Deze projecten moeten natuurlijk een goede en spoedige doorgang hebben. Echter veel van deze projecten voldoen niet aan het (tijdelijke) omgevingsplan. Met projecten die in strijd zijn met het omgevingsplan, kan op twee manieren worden meegewerkt: via een buitenplanse omgevingsplan activiteit (BOPA) of een wijziging van het (tijdelijke) omgevingsplan.

Het heeft de voorkeur om een eventuele medewerking bij een project te verlenen via de BOPA, omdat deze procedure korter duurt en minder tijd van RO-medewerkers vraagt. Medewerking via een wijziging omgevingsplan wordt verleend indien de aanvrager daar expliciet om verzoekt of wanneer er zwaarwegende redenen zijn om geen BOPA toe te passen.

Indien een wijziging van het omgevingsplan noodzakelijk is voor een project, wordt geadviseerd om voorbereiding, participatie en procedures voor deze projecten (ook) 'los te koppelen' van de gebiedsrol. De redenen hiervoor zijn hetzelfde als die genoemd zijn in de vorige paragraaf (Beleid). De projecten zijn ontwikkelingsgericht en het is niet wenselijk om deze te combineren met de gebiedsuitrol.

Ongeacht de vorm van medewerking aan een project moet in de voorbereiding van het project een goede afstemming plaatsvinden met het projectteam voor de gebiedsuitrol m.b.t. de stukken.

V. Flexibiliteit

De opbouw gaat over een termijn van een aantal jaren plaatsvinden. In deze jaren kunnen er bijvoorbeeld beleidsmatige of maatschappelijke ontwikkelingen zijn, waardoor de gekozen voorkeur in dit advies niet de voorkeursoplossing is voor die specifieke situatie. In die specifieke situaties kan het noodzakelijk zijn om van (onderdelen van) de onderdelen II, III of IV af te wijken. Deze situaties zullen dan aan u worden voorgelegd met een motivering voor de noodzakelijke afwijking.

Kanttelingen en risico's

De te volgen strategie heeft mogelijk gevolgen voor het moment waarop omgevingsplanwijzigingen in procedure gebracht kunnen worden. Hoewel we het credo 'de winkel is open tijdens de verbouwing' hanteren, zijn er wel beperkingen tijdens de transitieperiode. Soms moeten initiatieven even wachten en wanneer het een aanpassing van het omgevingsplan van rechtswege betreft (dus in een gebied waar we nog niet het nieuwe omgevingsplan hebben) ziet de regeling er anders uit. Dit heeft te maken met de opzet van het omgevingsplan en softwarematige beperkingen. Hierover zullen we u, maar ook initiatiefnemers, steeds zo vroeg mogelijk informeren.

Daarnaast vinden we het van belang dat uw raad vroegtijdig betrokken wordt bij een omgevingsplanwijziging. Als de raad in een laat stadium betrokken wordt, ontstaat het risico dat politieke discussies ook de andere wijzigingen vertragen. Daarom informeren wij u bij de 'vooraankondiging' over een aanstaande omgevingsplanwijziging. De vooraankondiging is wettelijk verplicht bij de voorbereiding van een omgevingsplanwijziging. Deze moet worden gepubliceerd via officiële bekendmakingen.nl. Hierin moet

worden aangegeven op welke manier aan participatie gedaan wordt en zal om die reden dus ook vroegtijdig gedaan worden. Dit is een goed moment om u als raad te informeren over de op handen zijnde wijzigingsprocedure.

Financiën

N.v.t.

Vervolg en planning

Dit voorstel behandelt de transitiestrategie op hoofdlijnen en de transitieprincipes. Bij instemming van uw raad wordt in 2025 de strategie nader uitgewerkt en een plan van aanpak opgesteld. Met die uitwerking wordt een planning gemaakt wanneer de eerste wijzigingsbesluiten voor de gebiedsuitrol van het omgevingsplan aan uw raad worden voorgelegd. Bij deze uitwerking van de strategie en/of eerste wijzigingsplannen bieden we ook een doorkijk in hoeverre we, om onvoorziene redenen, moeten afwijken van bovenstaande principes.

Communicatie + Participatie

Wij vragen uw raad nu te besluiten over de te volgen principiële uitgangspunten van de transitiestrategie. Hierbij worden nog geen belangen van burgers geraakt of is participatie benodigd.

Bij de vaststelling van de afzonderlijke wijzigingsbesluiten van het omgevingsplan gebeurt dit wel. Dat zijn ook de momenten waarop verantwoording moet worden afgelegd over het participatietraject en maatschappelijke draagvlak voor het betreffende wijzigingsbesluit.

Bijlagen

Geen

Damwâld, 28 januari 2025

Burgemeester en wethouders van de gemeente Dantumadiel,

de secretaris, R.G. Dijksterhuis

de burgemeester, drs. A. Haga

Raadsbesluit

2025 / 2025-012571



De raad van de gemeente Dantumadiel,
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d.;
gelet op het bepaalde in de artikel 2.4 van de Omgevingswet,

Besluit:

De principiële uitgangspunten voor de transitie naar het definitieve Omgevingsplan van de gemeente Dantumadiel, zoals in dit voorstel is verwoord, vast te stellen.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Dantumadiel in zijn openbare vergadering d.d. 25 februari 2025,

De raad voornoemd,
de griffier,

de voorzitter,

Signed By: Jonker, Margreet <m.jonker@dantumadiel.fri>
27/02/2025 10:46:14 CET
ID: 3ab17734-825e-4448-bcd7-7ca344fa115c
Auth: Scribble



M. Jonker

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'M. Jonker'.

Signed By: Haga, Anja <a.haga@dantumadiel.fri>
26/02/2025 13:00:20 CET
ID: 3ab17734-825e-4448-bcd7-7ca344fa115c
Auth: Scribble



drs. A. Haga

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'A. Haga'.